

Małgorzata Sidor-Rządowska

ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

OCENA I ROZWÓJ CZŁONKÓW
KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ



a Wolters Kluwer business

Małgorzata Sidor-Rządkowska

ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

OCENA I ROZWÓJ CZŁONKÓW
KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Stan prawny na 1 stycznia 2013 r.

Recenzent
Wojciech Zieliński

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Janina Burek

Opracowanie redakcyjne
Joanna Holdys

Redakcja, korekty i łamanie



WYDAWNICTWO
JAK

www.wydawnictwojak.pl

Projekt graficzny okładki
Maciej Sadowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska SA 2013

ISBN 978-83-264-4126-4

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa: www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp.....	9
Rozdział 1. Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej	11
Pojęcie administracji publicznej.....	11
Pojęcie służby cywilnej	13
Tradycyjny model administracji a nowe zarządzanie publiczne	14
Praca w administracji publicznej a praca w sektorze przedsiębiorstw	19
Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej ...	25
Rozdział 2. System ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej	28
Podstawy prawne systemu ocen okresowych	28
Ocena okresowa w świetle nowoczesnych koncepcji zarządzania kapitałem ludzkim	36
Przygotowanie do wdrożenia systemu ocen	36
Częstotliwość oceny.....	40
Kryteria oceny.....	43
Metoda oceny	45
Skala ocen	47
Rozdział 3. Prowadzenie rozmów oceniających	53
Przygotowanie do rozmowy.....	53
Kwestia samooceny	53
Rozmowa a wypełnianie formularza oceny.....	57
Zasady prowadzenia rozmów oceniających	58
Przekazywanie informacji pozytywnych	65
Formułowanie konstruktywnych uwag krytycznych	66

Rozdział 4. Pojęcie i istota rozwoju zawodowego	71
Rozwój zawodowy – perspektywa jednostki	71
Podział życia zawodowego na etapy	72
Predyspozycje zawodowe jednostki	74
Miejsce pracy w hierarchii wartości życiowych.....	74
Struktura motywów związanych z pracą zawodową	75
Typologia mechanizmów rozwoju zawodowego	75
Rozwój zawodowy – perspektywa organizacji.....	79
Analiza potencjału zawodowego pracowników	79
Wspieranie rozwoju wiedzy i umiejętności pracowników....	81
Rekrutacja wewnętrzna jako działanie wspierające rozwój zawodowy pracowników	85
Rekrutacja wewnętrzna (nabór wewnętrzny) w służbie cywilnej	88
Rozdział 5. Indywidualne programy rozwoju zawodowego (IPRZ) jako podstawa działań rozwojowych w korpusie służby cywilnej	92
Procedura tworzenia IPRZ	92
Podmioty uczestniczące w procesie ustalania i realizacji IPRZ – role i zadania każdego z nich.....	96
Pracownik (członek korpusu służby cywilnej)	96
Bezpośredni przełożony.....	99
Dział personalny.....	104
Najwyższe kierownictwo	107
Rozdział 6. Formy rozwoju możliwe do zastosowania w ramach IPRZ	109
Szkolenia	109
E-learning	112
Coaching	115
Mentoring	119
Samodoskonalenie	123
Program szkoleń wewnętrznych	124
Miniporadnik trenera wewnętrznego	125
Jak zapanować nad treścią?.....	126
Jak się ubrać?	129
Jak zadbać o tzw. mowę ciała?	131

Rozdział 7. Zarządzanie kompetencjami a rozwój zawodowy pracowników	134
Czym są kompetencje?.....	134
Pojęcie zarządzania kompetencjami.....	135
Wdrożenie systemu zarządzania kompetencjami.....	138
Metody oceny kompetencji pracowników.....	144
Tradycyjna ocena okresowa.....	144
Ocena 360 stopni.....	144
Testy.....	154
Development Center (centrum rozwoju, ośrodek rozwoju, DC).....	159

STUDIA PRZYPADKÓW

I. Wdrażanie indywidualnych programów rozwoju zawodowego (IPRZ) – doświadczenia Urzędu Komunikacji Elektronicznej	171
<i>Mariusz Czyżak, Joanna Kencler</i>	
II. System szkoleń wewnętrznych – doświadczenia Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie	186
<i>Kamil Mrocza</i>	
III. Model kompetencyjny jako narzędzie integracji procesów HR w urzędzie – doświadczenia Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach	203
<i>Zuzanna Bartczak, Katarzyna Śliwa-Szajor</i>	
IV. Development Center – doświadczenia Głównego Urzędu Statystycznego	221
<i>Emilia Andrzejczak, Renata Piaskowska</i>	
Bibliografia	243
Indeks	249

WSTĘP

Pod adresem zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej formułuje się wiele uwag krytycznych. Jest w nich, niestety, dużo prawdy. Wciąż jeszcze funkcjonują instytucje, w których, obserwując działania związane z kierowaniem ludźmi, można odnieść wrażenie, że czas się zatrzymał – stosowane są metody i narzędzia charakterystyczne dla poprzedniej epoki. W tej sytuacji pytanie zawarte w tytule artykułu Loizosa Heracleousa i Roberta Johnstona: *Can business learn from the public sector?* w odniesieniu do warunków polskich wydaje się nieporozumieniem. Jestem jednak skłonna odpowiedzieć na to pytanie twierdząco.

Trudno bowiem zgodzić się z rozpowszechnionym przekonaniem, że sektor przedsiębiorstw wdraża nowoczesne rozwiązania w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi, natomiast administracja publiczna pozostaje pod tym względem swoistym skansenem. Przekonanie takie jest nieprawdziwe co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, w wielu organizacjach komercyjnych polityka personalna¹ prowadzona bywa w sposób, najdelikatniej mówiąc, daleki od doskonałości. Po drugie, można wskazać wiele organizacji należących do administracji publicznej, będących przykładem dobrych praktyk w tej dziedzinie.

Przeptyw inspiracji może więc być dwukierunkowy. Administracja publiczna, w tym zwłaszcza służba cywilna, wprowadziła w ostatnich latach szereg interesujących rozwiązań w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi, których nie powstydzilyby się nowoczesne organizacje biznesowe. Myślę, że warto o tych rozwiązaniach dyskutować, jednak ze świadomością, iż sprawdzianem wszystkich koncepcji pozostaje praktyka. O sukcesie będzie można mówić dopiero wtedy, gdy staną się one częścią codziennego funkcjonowania urzędów.

¹ Terminów: polityka personalna, zarządzanie zasobami ludzkimi, HR, zarządzanie kapitałem ludzkim używam zamiennie, choć z teoretycznego punktu widzenia istnieją między nimi znaczące różnice. Najobszerniejszy przegląd tych różnic znajdzie Czytelnik w książce Beaty Jamki *Czynnik ludzki we współczesnym przedsiębiorstwie: zasób czy kapitał?* (2011).

Szeroki zakres pojęcia „administracja publiczna” zmusił mnie do dokonania wyboru obszaru omawianej problematyki. Praca poświęcona jest rozwiązaniom stosowanym w służbie cywilnej, będącej liderem we wdrażaniu nowoczesnych rozwiązań. Książka koncentruje się na dwóch, kluczowych w moim przekonaniu, aspektach zarządzania zasobami ludzkimi: ocenie i rozwoju pracowników. A co z motywowaniem? – mógłby ktoś zapytać. W istocie cała praca – choć pośrednio – dotyczy tej ważnej problematyki: poczucie, że jest się sprawiedliwie ocenianym i że w organizacji istnieją możliwości rozwoju zawodowego, to istotny element budujący motywację zatrudnionych.

Wiele pytań i kontrowersji związanych z kształtowaniem nowoczesnych systemów ocen okresowych oraz kreowaniem prorozwojowej kultury organizacyjnej to problemy wspólne dla biznesu i administracji. W niektórych rozdziałach wykorzystałam więc fragmenty swoich wcześniejszych prac, nadając im jednak formę uwzględniającą specyfikę administracji.

Na końcu książki Czytelnik oczekuje zwykle podsumowania. W moim odczuciu jest na to stanowczo za wcześnie. Rzeczywistość zmienia się dynamicznie; pojawiają się wciąż nowe przedsięwzięcia modernizacyjne. W miejsce podsumowania zdecydowałam się więc zamieścić studia przypadków – przykłady interesujących rozwiązań ilustrujące przemiany zachodzące w konkretnych urzędach. Serdecznie dziękuję ich Autorom za gotowość dzielenia się wiedzą i doświadczeniem. Sądzę, że przedstawione działania mogą stać się źródłem cennych inspiracji dla wielu innych instytucji.

Książka przeznaczona jest dla szerokiego grona Czytelników. Chciałabym, aby przydatne treści odnalazły w niej zarówno osoby od lat zajmujące się zarządzaniem w instytucjach publicznych, jak i te, które dopiero zaczynają swoją „przygodę z administracją”. Temu celowi została podporządkowana konstrukcja książki. Staralam się połączyć przekazanie podstawowych uwarunkowań prawnych z analizą działań z punktu widzenia nowoczesnego HR. Do jakiego stopnia mi się to udało? Na takie pytanie może odpowiedzieć tylko Czytelnik. Będę ogromnie wdzięczna za wszelkie uwagi i komentarze. Zapraszam do ich nadsyłania na adres: m.sidor.rzadkowska@gmail.com.

Małgorzata Sidor-Rzadkowska

Warszawa, wrzesień 2012

SPECYFIKA ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Pojęcie administracji publicznej

Nie istnieje jedna powszechnie akceptowana definicja terminu „administracja publiczna”. Analiza sposobów rozumienia wspomnianego pojęcia mogłaby stanowić przedmiot niejednej rozprawy. Dokonamy więc jedynie szkicowego przeglądu tych niezwykle złożonych zagadnień.

Jedną z najczęściej przytaczanych jest tzw. negatywna definicja Waltera Jellinka, nawiązująca do zasady podziału władzy, a więc wyróżnienia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W tym ujęciu administracja publiczna to te przejawy działalności państwa, które nie są ani ustawodawstwem, ani wymiarem sprawiedliwości (Kudrycka, Peters, Suwaj 2009, s. 36).

Wśród definicji pozytywnych wyróżnić można definicje przedmiotowe oraz podmiotowe. „Administracja publiczna w znaczeniu przedmiotowym to wykonywanie zadań publicznych mających na celu zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach” (tamże). „Administrację publiczną w ujęciu podmiotowym stanowi ogół podmiotów administracyjnych, a więc organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i inne podmioty wykonujące funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej” (tamże).

Dużą część definicji ujmuje administrację w sposób przedmiotowo-podmiotowy. I tak np. Hubert Izdebski i Michał Kulesza (2004, s. 93) piszą: „Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawnie formach”.

Według Stanisława Wrzoska (2008, s. 18) administracja publiczna to „system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”.

S. Wrzosek uzupełnia tę definicję, wskazując cechy charakterystyczne administracji publicznej, którymi są:

- „działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego, odrębnego od państwa podmiotu władzy publicznej, któremu państwo przekazało część swojej władzy (imperium);
- możliwość działania w formach władczych, zabezpieczonych możliwością zastosowania przymusu państwowego;
- działanie w interesie publicznym (w imię «dobra wspólnego», interesu społecznego);
- polityczny charakter – cele jej działania i jego rezultaty ocenia się w kategoriach politycznych, wpływają one na kształtowanie się stosunku obywateli do podmiotów administracji;
- działanie na podstawie ustaw i w granicach przez nie określonych (z tego względu w odniesieniu do działania administracji publicznej nie ma zastosowania zasada «co nie jest zabronione, jest dozwolone»);
- aktywność, zwrócenie ku przyszłości, możliwość podejmowania działania z własnej inicjatywy;
- działanie w sposób ciągły i stabilny;
- oparcie się (z reguły) na zawodowym personelu;
- charakter monopolistyczny (administracja, działając w ramach powierzonej jej kompetencji, występuje jako wyłączny gospodarz w określonej kategorii spraw) i bezosobowy – w ramach jej struktur działają różne podmioty, lecz decyzję wydaje nie ktoś pełniący np. funkcję wojewody, ale organ administracji noszący tę nazwę” (tamże, s. 18–19).

Tomasz Rostkowski (2012, s. 23) definiuje administrację publiczną jako „organizację złożoną z ludzi zorganizowanych wokół powiązanych ze sobą organów, utworzoną i wyposażoną na mocy prawa w uprawnienia, obowiązki i ograniczenia do działania, prowadzącą stałą działalność przejętą przez państwo jako służącą interesowi publicznemu”.

Autor ten podkreśla, że „administracja publiczna może być traktowana jako jedna organizacja, złożona z innych organizacji, a w konsekwencji z ludzi wyposażonych w niezbędne narzędzia i działających na podstawie i w ramach określonych przez obowiązujące prawo. Różne podmioty tworzące administrację publiczną mogą być ze sobą powiązane zarówno hierarchicznie, jak i poziomo. Oznacza to, że w administracji publicznej występują podmioty nadrzędne i podrzędne oraz podmioty współpracujące. Podstawą jej działania jest obowiązujące prawo, które jest źródłem obowiązków i ograniczeń. Administracja publiczna zapewnia stabilne funkcjonowanie państwa. Celem jej działania jest służyć interesowi publicznemu” (tamże, s. 23–24).

Pojęcie służby cywilnej

Art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. Zasady jego funkcjonowania reguluje ustawa o służbie cywilnej². W terminologii ustawy członkiem korpusu służby cywilnej jest zarówno pracownik służby cywilnej (zatrudniony na podstawie umowy o pracę), jak i urzędnik służby cywilnej (zatrudniony na podstawie mianowania).

Członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni są w ogromnej liczbie (ok. 2300) kluczowych dla funkcjonowania państwa instytucji. Wśród głównych grup urzędów wymienić należy (Rostkowski 2009, s. 512–513):

- „urzędy związane z rządzeniem (np. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów itp.);
- urzędy działające w celu realizacji zadań porządkowo-reglamentacyjnych (np. Urzędy Skarbowe, Służby i Straże, w tym Policja, Państwowa Straż Pożarna);
- urzędy administracji świadczącej (np. Archiwa Państwowe, niektóre ministerstwa, w tym Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego);
- urzędy administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie i zarządcze (np. Ministerstwo Skarbu Państwa).

² Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505.

Małgorzata Sidor-Rządkowska – doktor nauk humanistycznych Uniwersytetu Warszawskiego; wykładowca na studiach MBA, konsultant ds. personalnych; prowadzi szkolenia zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i w administracji publicznej; autorka wielu książek, m.in.: *Zwolnienia pracowników a polityka personalna firmy*, *Kompetencyjne systemy ocen pracowników*, *Profesjonalny coaching*; przewodnicząca jury konkursu Top Menedżer HR.

- W książce zaprezentowano uwarunkowania prawne oraz aktualny stan wiedzy na temat nowoczesnego HR. Szczegółowo omówiono w niej m.in.:
 - specyfikę zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej,
 - pojęcie służby cywilnej,
 - system ocen okresowych w korpusie służby cywilnej,
 - zagadnienia tworzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego (IPRZ),
 - metody wspierania rozwoju zawodowego, w tym szkolenia wewnętrzne i zewnętrzne, e-learning, coaching, mentoring, samodoskonalenie pracowników,
 - problematykę zarządzania kompetencjami,
 - standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.
- Ważną częścią książki są studia przypadków – przykłady dobrych praktyk pochodzące z Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Głównego Urzędu Statystycznego oraz Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego.

„Jest to pierwsza na rynku pozycja monograficzna poświęcona tematyce ocen i rozwoju zawodowego w administracji publicznej. [...] Dzięki licznym doświadczeniom autorki związanym z ZZL w podmiotach biznesowych, zawiera ona wiele cennych wskazówek, które mogą być źródłem inspiracji dla urzędów administracji publicznej. Dużą zaletą jest również fakt, że oceny rozwiązań funkcjonujących w służbie cywilnej [...] bazują na solidnej argumentacji i są wolne od funkcjonujących stereotypów. [...] Nie mam wątpliwości, że ta pozycja stanie się istotną pomocą nie tylko dla pracowników kadr, ale także menedżerów w administracji publicznej, chcących zdobyć wiedzę na temat nowoczesnego ZZL. [...] Wiele z zawartych w niej wskazówek praktycznych, pomimo istnienia odmiennych uwarunkowań prawnych, będzie użytecznych także dla pracowników administracji publicznej niewchodzącej w zakres służby cywilnej – np. samorządów oraz administracji państwowej”.

Wojciech Zieliński,
zastępca dyrektora Departamentu Służby Cywilnej KPRM



Cena 59 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:
infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.ksiązki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl